



El II Pla estratègic de Granollers com a impulsor de governança democràtica

RESUM La crisi ha posat de manifest amb una gran claredat que els governs locals no poden actuar tots sols en el seu àmbit. Per afrontar qualsevol desafiament econòmic, social, tecnològic o cultural de la ciutat cal comptar amb la col·laboració entre els sectors públic i privat, i és essencial un més gran compromís actiu de tota la ciutadania en el fer ciutat. És imprescindible l'exercici de la governança democràtica com a forma de gestionar la complexitat des de la gestió eficient de les interdependències i interaccions socials. Els governs locals han d'exercir a fons el seu paper de representants democràtics per construir l'interès general a partir dels interessos legítims de tots els actors i sectors en presència, i articular estratègies, programes i projectes compartint coneixements i reptes, però també recursos i compromisos d'acció. El II Pla estratègic de Granollers és el primer pla de segona generació que s'ha redactat a Catalunya, per la qual cosa ha tingut present aquesta exigència d'un nou enfocament per a la gestió i el bon govern de la ciutat, com també la necessitat d'enfortir la capacitat d'acció de la ciutadania per portar a terme objectius compartits. En aquest article es reflexiona sobre la contribució del Pla estratègic al desplegament de la governança democràtica i s'analitza el seu procés d'elaboració i la importància que ha donat a la gestió relacional. Al mateix temps, destaca la importància de donar continuïtat als processos establerts en la fase d'execució del Pla estratègic i proposa altres dimensions per desenvolupar la governança democràtica a Granollers.

JOSEP M. PASCUAL I ESTEVE

Director d'Estratègies de

Qualitat Urbana

Coordinador d'AERYC*

* AERYC, Amèrica - Europa de Regions i Ciutats, és un moviment internacional de professionals que analitzen i innoven en metodologies i tècniques de governació territorial.



El II Pla estratègic de Granollers és el primer pla de segona generació que es va redactar a Catalunya. Els plans estratègics de segona generació tenen com a finalitat el progrés general de la ciutat i identifiquen criteris d'actuació compartits i projectes clau, en el marc d'un procés de millora de l'organització i acció de la ciutat que impulsa una nova manera de governar els territoris que s'ha anomenat governança democràtica.

1. L'EXIGÈNCIA D'UN NOU ENFOCAMENT PER A LA GESTIÓ I EL BON GOVERN DE LES CIUTATS

La crisi ha posat de manifest amb una gran claredat el que per a molts ja era evident des de fa molt de temps, que els governs locals no poden actuar a la ciutat tot sols. Qualsevol desafiament econòmic, social, tecnològic i cultural de la ciutat s'ha de fer amb la col·laboració entre els sectors públic i privat, i és essencial que hi hagi un compromís actiu més gran de tota la ciutadania en la tasca de fer ciutat.

La ciutat és una construcció col·lectiva, és el resultat del que fem entre tots i totes. La fem de manera asimètrica: hi ha institucions i organitzacions amb més competències, recursos i capacitat d'incidència que d'altres en funció del repte que ens plantejem. Però, és important saber-ho, l'anàlisi comparativa i el desenvolupament de les ciutats mostra amb una gran claredat que el progrés d'aquestes es relaciona directament amb la implicació i el compromís dels seus principals actors i del conjunt de la ciutadania.¹

Avui, a Catalunya, com a la resta d'Espanya i de la Unió Europea, enca-

ra es considera que la principal funció del govern local és produir i gestionar serveis i equipaments. I la majoria de governs adopten com a model de gestió el que s'ha denominat gerencialisme, que té dues característiques essencials:

- L'Ajuntament es considera fonamentalment un generador de serveis que vol imitar l'empresa mercantil en la producció i gestió de serveis.
- Es considera el ciutadà sobretot com a client o usuari de serveis finançats amb fons públics, tal com fan les empreses mercantils.

Aquesta manera d'enfocar l'acció de govern, si bé fa temps podia tenir la seva racionalitat, avui planteja grans inconvenients, entre els quals destaquen:

- Genera una ciutadania passiva. La participació del ciutadà es redueix a demanar béns i serveis a l'Administració, com també a fer i expressar queixes i reclamacions, i també recomanacions.
- Provoca deslegitimació i grans dèficits econòmics en els governs locals. Els ajuntaments amb recursos propis o cedits no poden fer front ni tan sols incidir eficaçment— en el creixent nombre de necessitats i desafiaments econòmics, socials i d'infraestructures que comporta la denominada ciutat xarxa o ciutat del coneixement, que a més els comporta un important dèficit econòmic i financer. Ans al contrari, si els ajuntaments només se centren en les seves competències obligatòries queden totalment

deslegitimats perquè no incideixen en els reptes importants de la seva ciutat.²

- Confon la institució pública municipal amb una organització amb finalitats privades. La tasca d'assegurar un marc institucional perquè puguin funcionar bé les organitzacions de la societat civil i l'ús dels béns públics queda malmesa pel fet de perseguir fonamentalment objectius aliens a la funció pública i al paper del personal funcionari —com ara la productivitat en la gestió de serveis—, la qual cosa produeix el desencís així com la deslegitimació ciutadana d'aquest personal.
- Desorienta la participació ciutadana. Aquesta s'entén fonamentalment com a canalització de les demandes i reivindicacions ciutadanes cap a les polítiques municipals i, en cap cas, com a espai per enfortir el compromís cívic amb la ciutat.
- Redueix el paper dels polítics electes com a representants i gestors dels interessos de la polis (ciutat) al de gestors de serveis finançats amb fons públics. Es confon el polític amb un gerent, o se subordina l'electe a la gerència.
- Dificulta la governança multinivell amb altres administracions i la gestió intermunicipal amb ajuntaments propers. Com que centra l'èxit polític i de gestió en la finalitat de produir serveis als ciutadans del seu terme municipal, més que a satisfer els seus desafiaments, es produeix una competència de suma zero (si l'un guanya l'altre perd) entre les altres administracions i ajuntaments.

El gerencialisme és cada cop més inadequat per respondre als nous reptes dels governs locals, que cada cop necessiten més concertar amb els diferents actors les actuacions que s'han de desenvolupar a la ciutat i implicar la ciutadania en la resposta als desafiaments.

2. LA GOVERNANÇA DEMOCRÀTICA: UN NOU MODEL DE GOVERN DE LA CIUTAT

La governança democràtica és un nou model de governar les ciutats que presenta les característiques següents:

- Considera —i això és evident i molt sovint oblidat— que no hi ha cap desafiament o problemàtica l'abordatge del qual depengui de l'actuació d'un sol actor, sinó que depèn d'una pluralitat d'actors i sectors de ciutadania.
- El govern, més que productor o finançador de béns i serveis, apareix com a promotor i organitzador de xarxes per passar de les interdependències a la col·laboració entre actors i sectors de ciutadania a fi d'assolir objectius comuns i complementaris desenvolupant projectes i accions concrets.
- Enforteix els valors d'allò que és públic i genera un marc institucional específic perquè les organitzacions de la ciutat i els mercats locals funcionin regularment amb objectivitat i eficàcia. Situa el personal funcionari en la creació i la gestió d'aquest marc institucional generador de desenvolupament econòmic i social.

• Estableix estratègies compartides i desenvolupa projectes en xarxa. L'eficiència en governança és, sobretot, articular els fons públics en acords i compromisos d'acció entre els actors implicats. És a dir, que el conjunt de fons i recursos d'un territori s'inscriu en una estratègia o en programes compartits, liderats pel govern democràtic i elaborats a partir de la identificació dels reptes i les necessitats dels diferents sectors ciutadans implicats.

• Implica la ciutadania per fer front als reptes socials. Una bona governança necessita una ciutadania activa i compromesa amb la cosa pública, és a dir, la de tots i totes. Per això cal disposar de canals de participació i responsabilització ciutadana, perquè el territori és una construcció col·lectiva. La participació ciutadana és entesa com a implicació de la ciutadania en la superació dels reptes que una societat té plantejats, i això té dues implicacions de gran importància: genera una força de transformació social més gran i incideix a qualificar la qualitat de representació política d'aquells que són capaços de generar espais de trobada, deliberació i col·laboració ciutadana.

2. A l'Estat espanyol, l'Administració local té unes competències obligatòries molt rotundes per a les quals rep finançament de fons públics. En canvi, pot desenvolupar gairebé qualsevol tipus de competència voluntària sempre que la financi.

1. Vegeu, per exemple, CIPOLLA, C (coord.) *La decadència econòmica de los imperios* (Madrid, ed. Alianza, 1989) i PASCUAL ESTEVE, JM i TARRAGONA GORGORIO, M *Estrategia territorial y gobierno relacional* (Sevilla, Junta de Andalucía, 2010).



- L'enfortiment dels valors cívics. El progrés i la capacitat d'innovació d'una societat depenen de la densitat i diversitat de les interaccions entre tota la població. Els valors de respecte, convivència, confiança, solidaritat i col·laboració són essencials per construir la societat de tots i de totes. La governança democràtica és una opció pels valors cívics i democràtics.
- La revaloració de la política democràtica i del paper del govern representatiu. La governança representa un canvi en el rol del govern amb relació a la societat. El govern no apareix simplement com el proveïdor de recursos o serveis, sinó fonamentalment com el representant del territori, de les seves necessitats i els seus reptes. El govern no només disposa de competències, sinó també d'incumbències. Li incumbeix tot allò que preocupa a la ciutadania i per això assumeix un paper vertebrador en la capacitat d'organització i acció del territori i en les relacions entre els diferents nivells de govern.
- La construcció compartida i l'enfortiment de l'interès general. En governança, l'interès general no s'atribueix a un grup social concret ni als funcionaris o a la classe política. L'interès general és una construcció col·lectiva que ha de ser liderada pels polítics electes com a representants de la ciutadania, a partir de les necessitats i els interessos legítims de tots els sectors ciutadans. Governança democràtica significa una acció de govern específica perquè

totes les necessitats i els reptes dels ciutadans estiguin presents tant en la deliberació com en el desplegament de les polítiques, i molt especialment les necessitats i els reptes dels sectors més vulnerables.

- La transparència i la rendició de comptes són altres condicions essencials de la governança democràtica, sense les quals el govern del territori difícilment podrà articular els diferents actors en una acció comuna amb el suport i la implicació de la ciutadania.

3. L'EMERGÈNCIA DE LA GOVERNANÇA DEMOCRÀTICA

El fet que la governança democràtica sigui una forma emergent de governar les ciutats no només es relaciona directament amb la crisi del gerencialisme, sinó també amb:

- L'estancament de la despesa pública davant els nous reptes de desenvolupament econòmic i tecnològic sostenible que comporta el necessari desplegament de la ciutat xarxa o ciutat del coneixement.
- La creixent complexitat social de la població i de les seves necessitats, atesa la diversitat generacional més gran, les diferents procedències geogràfiques i culturals, l'eclosió de diferents estructures de les famílies i de les llars, la presència de diferents itineraris de socialització, la important presència de processos de segmentació social i territorial, com també el desenvolupament de processos d'individualització social.

- La creixent vulnerabilitat/risc de la població, és a dir, la probabilitat més alta de desvinculació, ruptura o bloqueig de participació en els nivells que es consideren socialment adequats, en un o més dels àmbits socials establerts com a bàsics: laboral, renda, salut, educació, habitatge i vincles familiars i socials.
- La desigualtat adquireix una forma polièdrica. A més de la desigualtat tradicional, mesurada en termes de renda i accés a serveis, emergeixen noves formes de desigualtat social com l'accés al capital educatiu i cultural i als vincles socials generadors de capital social.
- La major distribució dels coneixements i la formació de la ciutadania. La societat de la informació i el coneixement significa, entre altres coses, que la població adquireix més coneixements, formació i know how en el desenvolupament de polítiques, de manera que el coneixement d'allò que és públic ja no és exclusiu de l'Administració i es distribueix cada vegada més en un ampli teixit social.

Tot això ens porta a la conclusió que les formes tradicionals de governar s'ajusten amb dificultat a la realitat actual pel fet que:

- No és possible respondre només amb recursos públics als nous reptes socials i de salut, cal implicar-hi tots els actors i responsabilitzar la ciutadania dels seus propis reptes. Articular els recursos públics, privats i la iniciativa social en xarxes.
- La distribució dels coneixements i la legitimitat social fa inviable una

manera jeràrquica i de dalt a baix d'exercir l'autoritat o definir l'interès general.

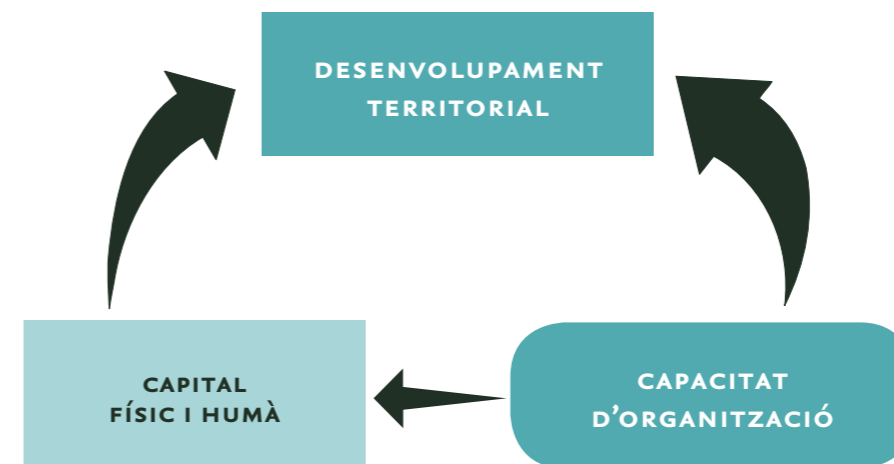
- El ciutadà no pot ser considerat simplement com a passiu, és a dir, com a client o usuari.

L'exercici de la governança democràtica és necessari com a forma de gestionar la complexitat des de la gestió eficient de les interdependències i interaccions socials, en què les persones electes, els polítics, exerceixen a fons el seu paper de representants democràtics per construir l'interès general a partir dels interessos legítims de tots els actors i sectors en presència, i d'articular estratègies, programes i projectes compartint coneixements i desafiaments, però també recursos i compromisos d'acció.

La governança democràtica, mitjançant el tipus de gestió que la

caracteritza —la gestió relacional o de xarxes—, contribueix decisivament al desenvolupament econòmic i social de la ciutat i enforteix el que es denomina la seva capacitat d'organització i acció, és a dir, la capacitat d'actuar conjuntament per a la realització d'objectius compartits.

Les infraestructures són importants per al desenvolupament econòmic, però no són estrictament necessàries ni en absolut suficients. El desenvolupament depèn fonamentalment de la capacitat de posar en valor els recursos d'un territori i, en especial, de saber articular el potencial humà i el capital físic en finalitats i objectius de progrés àmpliament compartits. Mentre hi ha una capacitat d'organització adequada és possible identificar els projectes de capital físic adequats per millorar-ne la competència i la generació de valor. L'esquema és el següent:³



3. PASCUAL ESTEVE, J.M. en *La Gestión Estratégica de las Ciudades: Un instrumento para Gobernar las Ciudades en la Era Infoglobal*. (Sevilla, Junta de Andalucía, 2002).

4. EL II PLA ESTRATÈGIC DE GRANOLLERS I LA SEVA CONTRIBUCIÓ A LA MILLORA DE LA GOVERNANÇA DEMOCRÀTICA

L'Ajuntament de Granollers va decidir enfocar clarament el II Pla estratègic com a enfortidor del procés de desplegament de la governança democràtica a la ciutat, per a la qual cosa va desenvolupar metodologies de planificació estratègica de segona generació. El II Pla contribueix al desplegament de la governança democràtica mitjançant:

- L'establiment d'una estratègia compartida entre els principals actors i sectors de la ciutadania que serveix de marc de referència per l'actuació de totes i cadascuna de les entitats participants i, en especial, de les que formen part del consell directiu del II Pla.
- La identificació dels projectes estructurants o motors, la majoria dels quals requereixen l'actuació concertada o en xarxa entre diferents actors.
- La incorporació dels reptes i les principals demandes de la ciutadania a l'estratègia elaborada mitjançant els sistemes de participació establerts a diferents nivells: conferències estratègiques, reunions i grups de treball sectorials i als barris, enquesta representativa a la ciutat, desplegament de qüestionaris als indrets i espais públics més concorreguts, etc. És a dir, s'ha elaborat l'estratègia de Granollers tenint en compte els resultats dels diferents processos de consulta. Es

pot esperar, per tant, un ampli suport ciutadà a l'estratègia de Granollers.

- S'ha iniciat tot un procés de participació ciutadana en què l'objectiu no són els plans o programes finançats amb fons municipals, sinó el conjunt de la ciutat i, per tant, projectes que també requereixen el compromís de la ciutadania.
- En l'àmbit intern de l'Ajuntament, s'ha consolidat un espai per al treball transversal en el qual participen tots els directors d'àrea per compartir les anàlisis sobre la ciutat i establir objectius i projectes d'acció conjunta que desenvolupin el II Pla.
- S'han assentat les bases per a la coordinació d'estratègies i projectes estructurants entre els ajuntaments de la conurbació de Granollers mitjançant la creació d'una taula de coordinació intermunicipal de tipus horitzontal.
- S'ha promogut un espai d'interacció públic i privat, el Consell Directiu del pla, que afavoreix la generació de confiança i col·laboració entre les principals entitats de la ciutat.

La contribució del procés d'elaboració del II Pla estratègic a la governança democràtica de Granollers ha estat notable, però encara es pot refermar més quan s'iniciï la fase d'impuls i seguiment d'aquest, atès que a part de donar continuïtat als processos establerts preveu:

- La generació de xarxes entre els actors i sectors més interdependents en diferents temàtiques, per articular sinergies i impulsar els principals projectes estructurants.

- L'avaluació i reprogramació permanent de l'estratègia compartida, tant a partir d'indicadors del desplegament del projectes com de l'evolució comparada de Granollers sobre la base del model de ciutat identificat en el II Pla.
- L'establiment d'una més important articulació amb les polítiques de la regió metropolitana de Barcelona, a partir de la identificació dels temes i projectes d'interès comú identificats en els diferents plans estratègics i territorials dels diversos municipis.

5. ALTRES DIMENSIONS PER DESENVOLUPAR LA GOVERNANÇA DEMOCRÀTICA A GRANOLLERS

Un dels projectes estructurants del Pla és desenvolupar la gestió relacional, pilar essencial de la governança democràtica, per part de l'Ajuntament. En efecte, a part de la important aportació que el II Pla està fent —i fa— al desplegament de la governança democràtica i a la millora de la capacitat d'organització i acció, seria important que l'Ajuntament desplegués altres intervencions complementàries i sinèrgiques amb el II Pla, que serviren per completar el model de govern relacional a la ciutat. Entre les intervencions complementàries, algunes de les quals ja s'han iniciat, destaquem:

- A partir del II Pla, que actua com a marc general i referencial de totes les polítiques sectorials de la ciutat, seria convenient que les diferents àrees despleguessin la seva estratègia sectorial, amb una metodologia similar a la del II Pla, per aconseguir avenços en

governança democràtica en el seu àmbit d'actuació concret i que la gestió relacional inclogui totes les dimensions de la ciutat.

- Orientar tot el procés de participació ciutadana a la ciutat amb la finalitat d'enfortir la implicació ciutadana i el compromís cívic actiu de la ciutadania.
- Donar intencionalitat educativa a tot el que es faci a la ciutat, de tal manera que qualsevol projecte municipal transmeti una cultura emprenedora i de compromís ciutadà amb allò que és públic. Articular tota la comunicació municipal per buscar la complicitat ciutadana en el fer ciutat.
- Dissenyar el model d'intervenció institucional de l'Ajuntament i el seu desplegament a la ciutat, amb participació del personal funcionari, perquè enforteixi els valors d'allò que és públic, doni més significat social a la feina dels funcionaris i millori les relacions entre l'Ajuntament i la ciutadania.
- Reordenar la producció de serveis finançats amb fons públics per a l'impuls de la gestió relacional dels programes i projectes de la ciutat, per a la qual cosa caldrà la capacitat tècnica i personal de tot el personal directiu, programador i gestor en aquest tipus de gestió i en el lideratge de xarxes.

La ciutat de Granollers ha iniciat tota una estratègia que, si continua i es reforça, es convertirà en un referent no sols per a les ciutats de Catalunya, sinó també per al conjunt de les ciutats mitjanes de la Mediterrània.